

Către: Gheorghe HAJDER
Ministru al Mediului

Nr. 109 din 03.08.2026

Ref.: Comentarii și propuneri la proiectul de modificare a Legii privind deșeurile nr. 209/2016

Stimate Domnule Ministru,

AmCham Moldova salută inițiativa Ministerului Mediului de revizuire a cadrului normativ în domeniul gestionării deșeurilor și susține obiectivele de aliniere la acquis-ul Uniunii Europene, dezvoltarea economiei circulare și consolidarea responsabilității extinse a producătorului.

Totodată, având în vedere complexitatea reformei propuse și impactul semnificativ asupra producătorilor, importatorilor, comercianților, operatorilor de gestionare a deșeurilor și consumatorilor, considerăm că proiectul necesită o serie de clarificări și ajustări pentru a asigura un cadru normativ coerent, predictibil și aplicabil în practică.

În opinia AmCham, succesul reformei va depinde nu doar de conținutul noilor obligații, ci și de modul în care acestea vor fi implementate, de coerența dintre diferitele instrumente de politică (responsabilitatea extinsă a producătorului, sistemul de depozit și mecanismele fiscale), precum și de existența unei perioade suficiente pentru pregătirea tuturor actorilor implicați.

În acest context, pe lângă observațiile formulate asupra prevederilor proiectului de lege, AmCham consideră oportună evidențierea câtorva principii generale care ar trebui să ghideze implementarea reformei.

I. Recomandări generale privind implementarea reformei

În contextul reformei propuse și al impactului semnificativ asupra producătorilor, importatorilor, comercianților și operatorilor implicați în gestionarea deșeurilor, AmCham Moldova consideră necesară completarea proiectului cu o serie de garanții care să asigure o implementare eficientă, predictibilă și echilibrată.

1. Având în vedere complexitatea operațională a Sistemului de Depozit pentru ambalaje, considerăm necesară reevaluarea termenelor de implementare și stabilirea unui calendar realist, corelat cu gradul efectiv de pregătire al tuturor componentelor sistemului.

Implementarea trebuie condiționată de operaționalizarea administratorului sistemului, dezvoltarea și testarea platformelor IT, instalarea infrastructurii de returnare, aprobarea tuturor actelor normative secundare și desfășurarea unei campanii ample de informare a consumatorilor.

Obiectivul principal trebuie să fie lansarea unui sistem funcțional și credibil, capabil să atingă țintele de colectare încă din primii ani de funcționare.

2. Proiectul trebuie să delimiteze fără echivoc obligațiile financiare și operaționale aferente Sistemului de Depozit, Responsabilității Extinse a Producătorului și taxei pentru produse, astfel încât aceleași ambalaje și aceleași activități să nu fie finanțate de mai multe ori prin mecanisme diferite.

Cadrul legal trebuie să asigure evitarea dublei impunerii și repartizarea clară a responsabilităților între actorii implicați.

3. Având în vedere caracterul complet nou al sistemului, este oportună instituirea unei perioade tranzitorii după lansare, în care accentul să fie pus pe conformare și remedierea deficiențelor tehnice inevitabile, nu pe aplicarea imediată a sancțiunilor.

Aplicarea măsurilor coercitive ar trebui să fie graduală și proporțională cu responsabilitatea fiecărui participant, după confirmarea funcționării stabile a întregului sistem.

4. Administratorul Sistemului de Depozit trebuie să funcționeze în baza unor principii clare de transparență, reprezentativitate și nediscriminare.

În același timp, mecanismele de administrare trebuie să asigure participarea efectivă a producătorilor și comercianților la procesele decizionale, precum și protecția informațiilor comerciale sensibile.

5. Introducerea noilor contribuții și mecanisme financiare trebuie să fie precedată de o analiză de impact completă, bazată pe date verificabile privind volumele de ambalaje, costurile reale ale infrastructurii, capacitatea de reciclare existentă și impactul cumulat asupra mediului de afaceri și consumatorilor.

Totodată, metodologia de calcul și utilizare a fondurilor trebuie să fie transparentă și verificabilă.

6. Ținând cont de amploarea reformei și de numărul mare de acte normative subsecvente care urmează a fi elaborate, considerăm indispensabilă continuarea consultărilor tehnice cu reprezentanții mediului de afaceri pe tot parcursul procesului de implementare.

Experiența practică a producătorilor, comercianților, organizațiilor REP și operatorilor economici poate contribui semnificativ la identificarea unor soluții eficiente și evitarea unor dificultăți operaționale.

Acesta vine exact din discuțiile pe care le-am avut cu Ministerul și din problema codului de bare, unde AmCham a încercat să identifice o soluție de compromis între pozițiile divergente ale membrilor.

7. Cadrul normativ aferent Sistemului de Depozit trebuie să permită utilizarea unor soluții tehnice echivalente care asigură trasabilitatea, verificarea și funcționarea eficientă a sistemului, fără instituirea unor bariere administrative sau comerciale care nu sunt justificate de obiectivele de mediu.

II. Recomandări punctuale asupra proiectului

1. Cu referire la pct. 13.6 din proiect (art. 12 alin. (6))

Propunem revizuirea formulării propuse la art. 12 alin. (6) lit. a), care prevede obligația distribuitorilor „să comercializeze produsele producătorilor înregistrați în Lista producătorilor...”.

În redactarea actuală, norma este ambiguă și poate genera interpretări diferite. Formularea creează impresia existenței unei obligații pozitive a distribuitorilor de a comercializa produsele tuturor producătorilor

înregistrați, deși, din economia proiectului, rezultă că intenția autorului este de a interzice comercializarea produselor provenite de la producători care nu și-au îndeplinit obligația de înregistrare.

În vederea asigurării clarității și previzibilității norme, propunem reformularea acesteia astfel încât să rezulte fără echivoc că distribuitorii nu pot comercializa produsele producătorilor neînregistrați în Lista producătorilor de produse supuse responsabilității extinse a producătorului.

2. Cu referire la pct. 13.9 din proiect (art. 12 alin. (14¹) și (14²))

Proiectul introduce obligația achitării unei taxe pe produs pentru anumite categorii de produse, suplimentar mecanismelor existente de responsabilitate extinsă a producătorului.

Considerăm necesară fundamentarea mai detaliată a necesității introducerii acestui nou mecanism financiar și clarificarea relației acestuia cu obligațiile deja existente ale producătorilor.

În prezent, producătorii finanțează gestionarea deșeurilor prin participarea la sisteme colective sau prin îndeplinirea individuală a obligațiilor REP, suportând costurile aferente colectării, transportului, valorificării și reciclării deșeurilor. Introducerea unei taxe suplimentare riscă să genereze o suprapunere a obligațiilor financiare și o creștere semnificativă a costurilor suportate de mediul de afaceri.

Totodată, proiectul nu clarifică aspecte esențiale, precum:

- metodologia de stabilire a cuantumului taxei pe produs;
- criteriile economice și de mediu care vor sta la baza calculării acesteia;
- modul în care se evită dubla finanțare a acelorași activități;
- modalitatea de diferențiere între cantitățile pentru care producătorii își îndeplinesc deja obligațiile prin sisteme colective sau individuale și cantitățile de produse care generează efectiv costuri de curățare a mediului.

În lipsa acestor clarificări, este dificil de evaluat proporționalitatea măsurii și impactul real asupra operatorilor economici.

3. Cu referire la pct. 13.12 lit. c)

Proiectul propune o perioadă de păstrare a evidenței cantităților de produse plasate pe piață de 5 ani.

Nota informativă nu conține o justificare a acestei modificări și nici nu explică necesitatea extinderii perioadei de arhivare.

În lipsa unei fundamentări obiective, majorarea perioadei de păstrare a evidențelor reprezintă o sarcină administrativă suplimentară pentru operatorii economici, fără a fi demonstrat că aceasta este necesară și proporțională pentru atingerea obiectivelor urmărite.

În acest sens, solicităm prezentarea argumentelor care justifică modificarea propusă sau menținerea termenului prevăzut de cadrul normativ în vigoare.

4. Cu referire la completarea art. 12¹ cu alin. (10)–(12)

Proiectul introduce noțiunea unui „organism de supraveghere a responsabilității extinse a producătorului”, căruia îi sunt atribuite competențe extinse de monitorizare, verificare și control asupra implementării sistemelor de responsabilitate extinsă a producătorului.

Cu toate acestea, proiectul nu reglementează elementele esențiale privind organizarea și funcționarea acestui organism.

În particular, proiectul nu stabilește:

- statutul juridic al organismului;
- modalitatea de constituire și desemnare;
- componența și criteriile de reprezentare;
- mecanismele de guvernanță și luare a deciziilor;
- atribuțiile și limitele competențelor sale;
- raporturile cu Agenția de Mediu și alte autorități competente;
- mecanismele de control și răspundere;
- modul de aprobare și justificare a plăților de supraveghere care urmează să fie achitate de producători și sistemele colective.

Totodată, alin. (12) instituie obligația de finanțare a acestui organism prin plăți obligatorii achitate de sistemele colective și de producătorii care implementează individual obligațiile REP, fără ca proiectul să stabilească metodologia de calcul a acestor plăți, principiile de utilizare a fondurilor și mecanismele de transparență și audit.

În forma actuală, proiectul creează o nouă structură cu atribuții și surse proprii de finanțare, fără a reglementa cadrul instituțional necesar funcționării acesteia și fără a permite evaluarea impactului administrativ și financiar asupra mediului de afaceri.

Propunem completarea proiectului cu dispoziții care să reglementeze expres statutul, competențele, mecanismele de guvernanță, finanțare și control ale organismului de supraveghere sau, după caz, includerea acestor aspecte într-un capitol distinct al legii.

5. Cu referire la pct. 18.2 din proiect (modificarea art. 14 alin. (10) lit. b) din Legea nr. 209/2016), propunem revizuirea prevederii, astfel încât aceasta să nu excludă în mod absolut cantitățile supuse coîncinerării din calculul cantităților reciclate, în situațiile în care poate fi demonstrată recuperarea materială a fracției minerale în cadrul proceselor de coprocesare, în baza unei metodologii aprobate de autoritatea competentă.

Considerăm că formularea propusă nu reflectă particularitățile tehnice ale proceselor de coprocesare utilizate în industria cimentului și poate conduce la o transpunere mai restrictivă decât cadrul european.

Spre deosebire de incinerarea convențională, în cadrul proceselor de coprocesare deșeurile utilizate drept combustibili alternativi contribuie atât la recuperarea energetică, cât și la recuperarea materială, prin încorporarea fracției minerale în produsul final, substituind resurse naturale utilizate în procesul tehnologic.

În același timp, Directiva 2008/98/CE privind deșeurile nu exclude posibilitatea recunoașterii componentei materiale recuperate prin astfel de procese. Dimpotrivă, aceasta prevede evaluarea tehnologiilor de

coprocesare și posibilitatea dezvoltării unei metodologii care să permită luarea în considerare a mineralelor recuperate la calcularea obiectivelor de reciclare.

Mai mult, în anul 2024 a fost publicat standardul internațional ISO 4349 – Determination of the Recycling Index for Co-processing, care stabilește o metodologie de cuantificare a componentei materiale recuperate prin coprocesare. Totodată, mai multe state membre ale Uniunii Europene au dezvoltat deja mecanisme care permit recunoașterea recuperării materiale în cadrul acestor procese.

În aceste condiții, considerăm că excluderea expresă și necondiționată a tuturor cantităților coîncinerate din categoria cantităților reciclate ar putea limita posibilitatea armonizării viitoare a legislației naționale cu evoluțiile cadrului european și cu standardele tehnice internaționale.

În sensul celor evocate, la art. 14 alin. (10) lit. b) după textul „cantitățile eliminate, incinerate, coîncinerate, pierdute tehnologic sau rezultate ca refuzuri de sortare nu se includ în cantitățile reciclate” propunem completarea cu textul „cu excepția cazurilor în care, în conformitate cu metodologia aprobată de Ministerul Mediului, se demonstrează recuperarea materială a fracției minerale prin procese de coprocesare.”.

De asemenea, propunem completarea art. 3 din Legea nr. 209/2016 cu definirea noțiunii de „coprocesare”, după cum urmează:

„coprocesare – utilizarea deșeurilor în instalații de coîncinerare pentru substituirea simultană a combustibililor și a materiilor prime în procese industriale, cu recuperarea concomitentă a energiei și recuperarea materială prin încorporarea fracției minerale în produsul final.”.

6. Cu referire la modificarea propusă la art. 29 alin. (4¹)

Propunem revizuirea prevederilor propuse la alin. (4¹), întrucât acestea instituie obligația achitării unor contribuții financiare către Fondul Național pentru Mediu, fără a reglementa elementele esențiale ale acestui mecanism.

În forma actuală, proiectul nu precizează:

- natura juridică a acestor contribuții (taxă, contribuție de mediu, măsură compensatorie sau altă obligație financiară);
- metodologia de calcul a acestora;
- procedura de constatare și individualizare a obligației de plată;
- modalitatea de contestare.

Totodată, textul prevede că aceste contribuții se achită „pe lângă sancțiunile contravenționale aplicabile”.

Considerăm necesară clarificarea naturii juridice a contribuției financiare și a raportului acesteia cu răspunderea contravențională, pentru a evita situațiile în care aceeași faptă generează atât sancțiuni contravenționale, cât și obligații financiare suplimentare cu caracter sancționator, fără o delimitare clară între rolul reparator și cel punitiv al fiecărui mecanism.

7. Cu referire la pct. 44.2 din proiect (art. 52¹ alin. (3¹) și (3²))

Salutăm includerea în sfera responsabilității extinse a producătorului a măsurilor care promovează reutilizarea și circularitatea produselor textile. Totuși, considerăm că extinderea categoriilor de costuri care urmează a fi

suportate de producători trebuie să respecte principiile proporționalității, transparenței și previzibilității și să fie însoțită de un mecanism clar de fundamentare și control al acestora.

În forma propusă, proiectul extinde în mod considerabil sfera costurilor care pot fi finanțate din contribuțiile producătorilor, incluzând activități precum sortarea pentru reutilizare, efectuarea studiilor privind compoziția deșeurilor municipale, sprijinirea entităților din economia socială și finanțarea activităților de cercetare și dezvoltare. Cu toate acestea, proiectul nu stabilește criteriile în baza cărora aceste costuri vor fi determinate, aprobate, repartizate și auditate.

În lipsa unor reguli clare, există riscul ca obligațiile financiare ale producătorilor să devină dificil de anticipat și să se extindă progresiv dincolo de costurile necesare pentru îndeplinirea obiectivelor responsabilității extinse a producătorului.

De asemenea, proiectul nu clarifică:

- cine stabilește necesitatea și cuantumul acestor costuri;
- cine aprobă bugetele aferente activităților finanțate;
- cum se verifică caracterul rezonabil și eficiența cheltuielilor;
- care sunt mecanismele de audit și raportare privind utilizarea contribuțiilor producătorilor;
- cum se evită finanțarea unor activități care țin de responsabilitățile generale ale autorităților publice sau ale altor actori din lanțul de gestionare a deșeurilor.

În special, includerea costurilor aferente anchetelor privind compoziția deșeurilor municipale și a activităților de cercetare și dezvoltare necesită o justificare suplimentară, întrucât aceste activități nu reprezintă costuri operaționale directe de gestionare a deșeurilor generate de produsele producătorilor și, prin urmare, trebuie demonstrată legătura lor directă cu implementarea responsabilității extinse a producătorului.

8. Observații privind art. I pct. 54 din proiectul de lege privind completarea Legii nr. 209/2016 cu art. 60¹ – 60⁷

2.1. Necesitatea stabilirii unei perioade de tranziție adecvate înainte de aplicarea noilor obligații

Considerăm că punerea în aplicare a obligațiilor prevăzute la art. 60¹–60⁷ trebuie corelată cu existența tuturor actelor normative subsecvente necesare implementării acestora și cu acordarea unui interval suficient pentru adaptarea operatorilor economici.

Noile prevederi introduc obligații extinse privind reducerea consumului, marcarea produselor, raportarea datelor, conținutul de material reciclat, responsabilitatea extinsă a producătorului și participarea la mecanisme noi de colectare și monitorizare. Aplicarea acestor cerințe în lipsa unor reguli detaliate de implementare ar putea genera dificultăți de conformare și interpretări neuniforme.

Totodată, implementarea practică a acestor obligații presupune modificări ale proceselor operaționale, ajustări ale ambalajelor și etichetării, actualizarea sistemelor de raportare, precum și efectuarea unor investiții semnificative la nivelul întregului lanț de aprovizionare. Aceste măsuri nu pot fi realizate într-un termen scurt și necesită o perioadă rezonabilă de pregătire.

Experiența implementării Directivei (UE) 2019/904 în statele membre ale Uniunii Europene demonstrează că introducerea obligațiilor a fost însoțită, în numeroase situații, de perioade de adaptare și de dezvoltarea etapizată a cadrului normativ secundar, tocmai pentru a permite actorilor economici și autorităților competente să se conformeze noilor cerințe.

Se propune eliminarea din cuprinsul art. 60¹–60⁷ a termenelor fixe de aplicare raportate la anul 2028 și introducerea în dispozițiile finale ale proiectului a unor prevederi care să stabilească:

- obligația Guvernului de a aproba cadrul normativ secundar într-un termen determinat;
- aplicarea efectivă a obligațiilor numai după intrarea în vigoare a tuturor actelor subsecvente necesare;
- acordarea unei perioade de tranziție de minimum 24 de luni de la aprobarea integrală a cadrului normativ de implementare;
- permiterea expresă a comercializării produselor fabricate înainte de data intrării în vigoare a cerințelor specificate la art.60¹-60⁷.

O astfel de abordare ar contribui la asigurarea unui proces de implementare predictibil, proporțional și compatibil cu principiile securității juridice.

2.2. Necesitatea clarificării mecanismului de acoperire a costurilor aferente obligațiilor producătorilor

Analiza prevederilor art. 60⁵ relevă existența unor formulări care pot genera incertitudini privind modalitatea de finanțare a obligațiilor aferente produselor din plastic de unică folosință.

Pe de o parte, proiectul prevede instituirea unei taxe pe produs destinată finanțării anumitor categorii de costuri. Pe de altă parte, în mai multe alineate se utilizează formulări potrivit cărora producătorii „acoperă costurile” aferente activităților de sensibilizare, colectare, curățare, transport, tratare sau raportare, fără a se preciza expres că aceste costuri sunt finanțate prin mecanismul taxei respective.

În lipsa unei clarificări explicite, există riscul unor interpretări diferite privind întinderea obligațiilor financiare ale producătorilor și posibilitatea suprapunerii acestora cu taxa pe produs. O asemenea situație ar putea conduce la dificultăți de aplicare și la apariția unor obligații financiare cumulative pentru aceleași categorii de costuri.

Se propune completarea dispozițiilor relevante ale art. 60⁵ și 60⁶ cu prevederi exprese care să stabilească faptul că, costurile prevăzute de aceste articole sunt finanțate prin taxa pe produs instituită conform Legii privind plățile și taxele de mediu, cu excepția situațiilor în care proiectul de lege prevede în mod expres alte mecanisme de finanțare, cum ar fi sistemele de responsabilitate extinsă a producătorului pentru ambalaje sau sistemul de depozit pentru ambalaje.

Această clarificare ar contribui la asigurarea coerenței textului legislativ, la evitarea interpretărilor divergente și la respectarea principiului evitării dublei finanțări a acelorași costuri, consacrat de proiectul de lege.

9. Cu privire la gestionarea deșeurilor medicale și a altor categorii de deșeuri periculoase

Constatăm că proiectul de lege nu conține prevederi care să răspundă provocărilor existente privind gestionarea deșeurilor medicale și a altor categorii de deșeuri periculoase, deși acestea reprezintă unul dintre cele mai complexe fluxuri de deșeuri din perspectiva obligațiilor de colectare, transport, tratare și eliminare.

În contextul consolidării cerințelor privind gestionarea separată a deșeurilor periculoase, există riscul accentuării unui dezechilibru între obligațiile impuse generatorilor de deșeuri și capacitatea reală a pieței de a presta serviciile necesare. În prezent, pentru anumite categorii de deșeuri periculoase, inclusiv deșeuri chimice și citotoxice provenite din activitatea medicală, operatorii economici întâmpină dificultăți semnificative în identificarea unor operatori autorizați care să preia aceste deșeuri, ceea ce conduce la stocarea temporară a acestora, costuri operaționale suplimentare și riscuri pentru sănătatea publică și mediu.

Situații similare au fost înregistrate și în cazul altor fluxuri de deșeuri medicale, când lipsa unor soluții funcționale de eliminare a generat blocaje operaționale și investiții neplanificate din partea instituțiilor medicale pentru depozitarea temporară a deșeurilor.

În opinia AmCham, implementarea unor cerințe mai stricte privind gestionarea deșeurilor periculoase trebuie să fie însoțită de măsuri care să asigure existența infrastructurii și a serviciilor necesare pentru respectarea acestor obligații.

În acest sens, propunem:

- evaluarea impactului noilor obligații asupra gestionării deșeurilor medicale și a altor categorii de deșeuri periculoase;
- instituirea unor mecanisme care să asigure existența unei capacități autorizate de colectare, transport și tratare pentru fiecare categorie de deșeuri periculoase reglementată;
- instituirea unor măsuri de contingență aplicabile în situațiile în care, pentru anumite fluxuri de deșeuri, nu există operatori autorizați disponibili pe piață;
- inițierea unui dialog tehnic comun între Ministerul Mediului, Ministerul Sănătății și reprezentanții sectorului privat, în vederea identificării unor soluții sustenabile pentru gestionarea deșeurilor medicale.

10. Recomandare privind calendarul de implementare a Sistemului de Depozit pentru Ambalaje

Deși termenul de punere în funcțiune a Sistemului de Depozit pentru Ambalaje nu face obiectul prezentului proiect de lege, AmCham consideră necesară reevaluarea calendarului de implementare și promovarea modificărilor legislative corespunzătoare, astfel încât acesta să fie corelat cu stadiul real al pregătirii sistemului.

Termenul prevăzut în prezent de legislație a fost stabilit pornind de la premisa unei succesiuni continue a etapelor de implementare. Însă întârzierile în desemnarea administratorului sistemului au decalat în mod obiectiv întregul proces de operaționalizare, astfel încât respectarea termenului actual ridică riscuri semnificative pentru funcționarea eficientă a sistemului.

În acest context, considerăm oportună revizuirea termenului de lansare operațională a SDA și stabilirea unui calendar realist și etapizat, care să permită finalizarea tuturor etapelor critice de implementare, inclusiv:

- constituirea și operaționalizarea administratorului sistemului;
- dezvoltarea, integrarea și testarea soluțiilor informatice;
- achiziționarea, instalarea și testarea infrastructurii de returnare;
- organizarea centrelor logistice și a fluxurilor operaționale;
- încheierea relațiilor contractuale cu participanții la sistem;
- desfășurarea unei campanii naționale de informare și educare a consumatorilor.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene care au implementat sisteme similare demonstrează că perioada necesară dintre desemnarea administratorului și lansarea efectivă a sistemului este, de regulă, de aproximativ **18-24 de luni**, pentru a asigura funcționarea stabilă a infrastructurii logistice, tehnice și financiare.

Prin urmare, solicităm Ministerului Mediului să examineze oportunitatea promovării modificărilor legislative necesare pentru stabilirea unui termen de implementare realist, inclusiv prin decalarea lansării operaționale a Sistemului de Depozit până în **ianuarie 2028**, astfel încât obiectivele de mediu să fie atinse printr-un sistem funcțional, predictibil și sustenabil, fără riscul unor blocaje operaționale sau al afectării încrederii consumatorilor.

AmCham Moldova își reafirmă disponibilitatea de a contribui activ la perfecționarea cadrului normativ și la identificarea unor soluții echilibrate care să asigure atât atingerea obiectivelor de mediu asumate de Republica Moldova, cât și menținerea unui cadru de reglementare predictibil, proporțional și favorabil investițiilor. Considerăm că observațiile formulate în prezentul aviz vor contribui la consolidarea calității reglementării și la implementarea unei reforme eficiente, sustenabile și aliniate bunelor practici europene.

Cu respect,

Mila Malairău,

Director Executiv

Camera de Comerț Americană din Moldova